

Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE

Global development and emerging countries: challenges for the EU cooperation policy

José Antonio Sanahuja

Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid.
Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)
sanahuja@cps.ucm.es

Resumen: El ascenso de los países emergentes y la cooperación Sur-Sur plantea un escenario de adversidad para la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Afecta a su posición de liderazgo, influencia, legitimidad y normatividad. Este artículo examina este desafío y la respuesta de la UE a través de las importantes reformas adoptadas a partir de 2011 y, en particular, del «Programa para el cambio» de la política de desarrollo y los nuevos instrumentos que vinculan comercio y desarrollo. El artículo concluye que la UE se ha situado entre un difícil acomodamiento y el atrincheramiento en un paradigma de ayuda Norte-Sur tradicional, que impide buscar fórmulas de cooperación triangular y nuevas asociaciones para el desarrollo de carácter horizontal con los países de renta media.

Palabras clave: países emergentes, Unión Europea, ayuda al desarrollo, cooperación Sur-Sur

Abstract: The rise of the emerging countries and South-South cooperation has created a scenario of adversity for the EU in the field of development cooperation. It affects its leadership position, its influence, legitimacy and normativity. This article examines this challenge and the EU's response to it through the significant reforms adopted from 2011 onwards, particularly, the «Agenda for Change» of the development policy and the new instruments that link trade and development. The article concludes that the EU has found itself stuck between a difficult adjustment and entrenchment in a traditional North-South aid paradigm that impedes the search for triangular cooperation formulas and new associations for development of a horizontal nature with middle-income countries.

Key words: emerging countries, European Union, development aid, South-South cooperation

Este artículo forma parte del proyecto de investigación «La UE en un sistema internacional en transición: crisis, polaridad y multilateralismo (EUJanus)», Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental en el marco del VI Programa Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (CSO2012-33361) del Ministerio de Economía y Competitividad.

Introducción

El ascenso del Sur podría dotar de sentido histórico a un siglo XXI que parece anunciarse como pos-Occidental o poshegemónico. Este ascenso comporta nuevas constelaciones de poder, que desafían las jerarquías y equilibrios tradicionales, y al mismo tiempo redefine los desafíos y responsabilidades globales, como los que integran la agenda del desarrollo y la cooperación internacional. Para la Unión Europea (UE) ese ascenso supone un escenario de adversidad y una exigencia de cambio, pues desafía su poder e influencia, su legitimidad, sus valores e identidad, sus instituciones y políticas, sus alianzas y relaciones con otros actores, así como sus capacidades y aspiraciones como *global player*. En el ámbito del desarrollo global y las políticas de cooperación y ayuda internacional, estos desafíos se plantean en estos aspectos:

- a) El ascenso de los países emergentes y el despliegue de la cooperación Sur-Sur (CSS) trastocan la tradicional división vertical Norte-Sur del desarrollo y de las políticas de cooperación, junto con su correlato de donantes y receptores. La CSS supone un amplio cuestionamiento de las relaciones de poder, la legitimidad, la normatividad y la gobernanza de la cooperación Norte-Sur (CNS), de cuyas coaliciones la UE es el actor que más fondos aporta, junto con un amplio régimen de preferencias comerciales que también integran su política de desarrollo.
- b) Con los países emergentes se diversifican las fuentes de financiación oficial del desarrollo, pero ha aumentado mucho más la financiación privada. A pesar de que la UE y sus estados miembros siguen aportando más recursos y tienen una actuación más *europaizada*, el escenario de la financiación del desarrollo se ha ampliado y fragmentado: hay más opciones de acceso a recursos de origen público –países emergentes, gobiernos no centrales y cooperación descentralizada– y también se ha privatizado, con un mayor peso de las remesas, las fundaciones y la inversión extranjera directa (IED).
- c) Las transformaciones que han experimentado las geografías de la pobreza y la desigualdad también cuestionan la tradicional geopolítica de las relaciones Norte-Sur y el propio concepto de «Sur global». Ello comporta un panorama más complejo y heterogéneo, en el que no puede darse por sentado que las personas pobres están en los países pobres, que no responde bien ni a las agrupaciones de países por niveles de renta per cápita, ni a los instrumentos de ayuda guiados por esas clasificaciones¹.

1. Según el Banco Mundial, esa clasificación abarca los países de renta alta (más de 12.476 dólares/persona/año); de renta media (PRM) (1.026 a 12.475 dólares), y de renta baja (menos de 1.025

- d) A esos retos se suman, en una compleja interrelación, los que suponen el desarrollo sostenible y el cambio climático, tanto para afrontar sus causas –la reducción de emisiones de efecto invernadero–, como para la mitigación y adaptación a sus efectos; así como los de los denominados «estados frágiles» y en situación de conflicto armado o de posconflicto, donde las políticas de desarrollo afrontan, junto con una difícil agenda socioeconómica, exigencias muy complejas de (re)construcción del Estado, gobernanza democrática y reconciliación nacional.

A partir de un origen poscolonial, la UE ha tratado de configurar desde los años noventa una política de cooperación al desarrollo de alcance global, acorde con sus intereses, identidad y valores, en el marco de la conformación de su acción exterior. La constitucionalización de la política de desarrollo en el Tratado de Maastrich (1992) y la adopción del marco multilateral de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000) han sido hitos de un proceso de afirmación de la *actorness* y la *presencia* global de la UE en la cooperación al desarrollo (Caporaso y Jupille, 1998; Bretherton y Vogler, 1999), en un complejo equilibrio entre las dinámicas de europeización –a través de la coordinación, la complementariedad y la división del trabajo–, las preferencias y competencias de los estados miembros, y la opción de la UE por el multilateralismo a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de Naciones Unidas. En ese proceso, la UE se ha afirmado como «modelo», «jugador» e «implementador» (Barbé *et al.*, 2014): *modelo*, con una identidad propia y unas preferencias de política de desarrollo que proyectan el clásico internacionalismo liberal –democracia, derechos humanos, libre mercado y Estado de derecho–, y la *zeitgeist* europea de cohesión social e integración regional, y en la que el «multilateralismo eficaz» es opción, discurso y rasgo de identidad; *jugador*, en la medida en que la UE es parte de las coaliciones dominantes en la gobernanza de la ayuda en el CAD, ha impulsado los ODM y las políticas de ayuda frente a las posiciones más restrictivas de Estados Unidos y de otros actores, y trata de incorporar a los países emergentes a este marco; e *implementador*, pues con 28 estados que en conjunto aportan más de la mitad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial, el éxito de los ODM y la eficacia de la ayuda global dependen en

dólares/año); los países más vulnerables son los que, siendo de renta baja, Naciones Unidas califica como países menos adelantados (PMA). Los PRM, a su vez, se dividen en países de renta media-alta (PRMA) y de media-baja (PRMB) con el umbral de 4.126 dólares. Con esas categorías el CAD define cada tres años la lista de países elegibles como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Para una taxonomía alternativa, véase Sumner y Tezanos (2014).

buena parte de su capacidad de coordinar a sus propios miembros y de la coherencia entre la política de desarrollo y otras políticas de la UE que afectan a los países del Sur, tales como la comercial, agrícola, migratoria, ambiental, o las referidas a la paz y la seguridad internacionales.

El objeto de este artículo es analizar la actuación de la UE en el escenario de la cooperación internacional al desarrollo y las políticas de ayuda, atendiendo a su triple rol de modelo, jugador e implementador. Se examinará, en particular, cómo el desarrollo global se ve afectado por un doble proceso de cambio de poder, con el ascenso de los países emergentes, por un lado, y la menor relevancia de los actores y la financiación pública, por el otro, que definen una marco o estructura internacional abiertamente disfuncional. A continuación, el artículo examina la reforma de la política de desarrollo de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) y, en particular, el denominado Programa para el cambio (2011), prestando también atención a los problemas de articulación y coherencia de las políticas entre comercio y desarrollo. El argumento que se sostendrá es que la actuación de la UE frente a ese escenario de cambio y adversidad ha oscilado entre una acomodación difícil y el atrincheramiento en una pauta de actuación tradicional. Ello compromete su legitimidad como *modelo*, su influencia como *jugador*, así como su eficacia como *implementador*; lo que debilita —en gran medida, de forma auto-infligida— la influencia y liderazgo de la UE en el desarrollo global.

La UE y la ayuda al desarrollo: poder, *actorness* e identidad

Desde los años ochenta del pasado siglo hasta la primera década del siglo XXI, la UE ha sido una *estrella ascendente* en las constelaciones de poder y las coaliciones de actores dominantes en el sistema internacional y, en particular, en las políticas de la ayuda internacional y del desarrollo global. A partir de un discurso y una práctica de respaldo al multilateralismo, la UE se ha situado en el marco de Naciones Unidas para tratar de promover objetivos globales de desarrollo; en el del CAD/OCDE, definiendo estrategias, políticas y buenas prácticas con otros donantes; y, sin dejar de trabajar con otros actores centrales en esas constelaciones, como Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la UE ha mantenido una identidad y un enfoque distintivamente europeo. De esa coalición han surgido los ODM o la Agenda de eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005), que se configuran como normas multilaterales de *soft law*, no vinculantes, pero con una marcada

influencia (Sanahuja, 2007). Al mismo tiempo, la UE ha tratado de mantener posiciones propias y reorientar esa coalición desde los intereses, los valores y la identidad europeos, dentro de una matriz de política exterior que ha buscado generar espacios de autonomía para sí y para los países del Sur, con objetivos de paz, democracia y desarrollo. Esa actuación ha contribuido a conformar a la UE como un actor *normativo* de las relaciones internacionales. Los ODM, a su vez, han sido un eficaz discurso legitimador de la política de desarrollo de la UE y de sus estados miembros.

El desarrollo global ha sido, y es, un espacio contestado con visiones diferenciadas que expresan preferencias –intereses, pero también identidades y valores– de los actores estatales y no estatales, y de una UE que afirma una particular *visión europea* del desarrollo basada en su propia experiencia de integración y cohesión social frente a la visión neoliberal del Consenso de Washington. Esa visión *cosmopolita* del desarrollo también se ha enfrentado a las dinámicas de securitización impulsadas por Estados Unidos a partir del 11-S (Sanahuja y Schünemann, 2012). Aunque no ha podido escapar a esa influencia securitizadora, la UE ha

Como actor normativo, la UE se basa en una matriz de política exterior que busca generar espacios de autonomía para sí y para los países del Sur, con objetivos de paz, democracia y desarrollo.

tratado de preservar la orientación a la pobreza como prioridad y ha mantenido el 0,7% del PIB para AOD como meta. De hecho, adoptó esa meta para sí misma para el año 2015, ante la resistencia de otros actores a asumirla, en particular Estados Unidos. En ese contexto, la UE también vinculó su ayuda a una visión diferenciada –*desarrollista* y multilateral– de la seguridad, adoptada en 2003 con el título «Una Europa segura en un mundo mejor».

El ascenso de la UE como *global player* del desarrollo también ha respondido a realidades materiales, dada su creciente importancia como donante. En su conjunto, la UE –sus instituciones y los estados miembros, dado que las competencias en política de desarrollo son compartidas– es desde los años noventa el principal donante mundial. En 2012 aportó 63.707 millones de dólares de AOD neta, lo que supone el 50,7% del total del CAD. Desagregando esas cifras se observa, además, la mayor importancia de las instituciones de la UE respecto a los estados miembros. Con un total de 17.570 millones de dólares de AOD neta en 2012, las instituciones de la UE², y en particular

2. Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Banco Europeo de Inversiones (BEI) y Comisión Europea-EuropeAid.

la Comisión, gestionaron el 14% de la AOD mundial y el 27,6% de la que otorga la UE. Ello sitúa a las instituciones de la UE en la segunda posición del ranking mundial de donantes, solo por detrás de Estados Unidos. En la AOD multilateral, las instituciones de la UE se sitúan en primer lugar, por delante del Banco Mundial y con cifras análogas al conjunto de agencias, programas y fondos de Naciones Unidas. En muchos países en desarrollo la Delegación de la UE es el donante más importante.

Este fortalecimiento de la UE responde también a la paulatina europeización de las políticas de ayuda de los estados miembros. Desde el Tratado de Maastricht de 1992, que *constitucionalizó* la política de desarrollo como política comunitaria, existen obligaciones de coordinación y complementariedad entre las instituciones de la UE y los estados miembros para evitar que la efectividad de la ayuda de la UE sea minada por las contradicciones, solapamientos y disfuncionalidades que pudiera generar el marco *multinivel* y *multiactor* establecido por los tratados. En 2002, con una revisión en 2005, la UE adoptó el Consenso Europeo de Desarrollo (Unión Europea, 2006) a través de una fórmula que implicó al Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y los estados miembros. Este define metas de desarrollo acordes a los ODM, y una matriz de política y estrategias comunes que se pretenden *distintivamente europeas*. A ese proceso se sumaría la adopción e implementación del Código de conducta de división del trabajo de 2007, que pretendía situar las exigencias de complementariedad de la UE en el marco multilateral de la agenda de eficacia de la ayuda de la Declaración de París de 2005. Este exige a los estados miembros y a las instituciones de la UE tanto una mayor especialización geográfica y sectorial como que se actúe en cada país conforme a una programación e implementación conjunta.

Todo lo anterior, sin embargo, es parte de un proceso incompleto y contestado, con estados miembros favorables a una mayor europeización en un marco fuertemente multilateralizado –los *Nordic plus*–; con países que pretenden mantener vínculos poscoloniales y son más sensibles a los problemas de vecindad, con un marcado interés en determinadas áreas geográficas; y con nuevos estados miembros con menores niveles de desarrollo y dificultades para responder a las agendas políticas y las exigencias materiales de su condición sobrevenida de donantes a través de la UE. A ello se suman arraigados problemas de coherencia de políticas que, como se indicará, debilitan la efectividad y legitimidad de las políticas de desarrollo de la UE y de sus estados miembros.

Cambio de poder, contexto de adversidad

El ascenso del Sur y los países emergentes

La Unión Europea, en su acción exterior y su política de desarrollo, se enfrenta a importantes cambios en las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder en el sistema internacional, que transforman su estructura y dinámica a través de un doble proceso de cambio de poder³. El primero, de carácter *vertical* o interestatal, redistribuye el poder entre los actores estatales y altera su jerarquía y equilibrios. La afirmación de la UE como *global player* ha sido parte de este proceso, al igual que el ascenso de los países emergentes y la aparente afirmación, como hecho y como narrativa o relato, de una estructura del sistema internacional unipolar a una multipolar. El segundo proceso podría describirse como transversal o transnacional, y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales como por su dispersión o disolución en estructuras y mercados donde no existe el control público efectivo. Este proceso respondería, en los hechos y en las narrativas, a un mundo globalizado y transnacionalizado que requiere de marcos más amplios de cooperación y de gobernanza regional o global, mediante un multilateralismo eficaz con las capacidades y legitimidad requerida para movilizar la acción colectiva y asegurar una provisión adecuada de bienes públicos globales y/o regionales. Como resultado de la primera de estas dinámicas, surgen nuevos actores y constelaciones de poder, que debilitan las coaliciones y actores que antes habían sido dominantes y suponen una menor relevancia de la UE. Pero como resultado de la segunda, tanto las nuevas como las viejas potencias se ven inmersas en procesos de transnacionalización y en redes de interdependencia que reducen su autonomía. La menor capacidad y relevancia de la UE también sería consecuencia de ese proceso de globalización y transnacionalización.

Desde los años noventa, los países emergentes han disfrutado de un largo ciclo de crecimiento económico que ha reducido notablemente la distancia que les separaba de los países avanzados (OCDE, 2012: 17; PNUD, 2013: 13-14). Pero ese proceso de convergencia se ha vuelto más lento desde 2012, y hay grandes brechas en cuanto a renta per cápita y bienestar individual respecto a los países avanzados (*The Economist*, 2014). Sin embargo, los países emergentes se ven a

3. En el análisis de ese proceso de cambio de poder se utilizan tanto categorías de Robert Cox (1981) en cuanto a la estructura del sistema internacional y sus elementos constitutivos –capacidades materiales, instituciones, ideas–, como elementos de la teoría del poder estructural de Strange (Tooze, 2000 y Sanahuja, 2008).

sí mismos como nuevas potencias y, como revela su incorporación al G-20, la crisis económica global también ha propiciado un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus y una revisión crítica del concepto del Sur como agregado de países pobres y en posición subalterna. Por otro lado, desde los años noventa se registra un fuerte aumento de los flujos privados a los países en desarrollo, y en particular a los emergentes, en relación con los flujos oficiales. A pesar de crecer en términos absolutos, los flujos oficiales han pasado de ser aproximadamente la mitad de toda la financiación de los países pobres a un 14% del total. Entre 2010 y 2013, los flujos de capital privado a estos países se situaron en 1,1 billones de dólares, que representan cerca del 9% de su PIB (Institute of International Finance, 2013), mientras que la AOD y otros flujos oficiales suponían alrededor de 160.000 millones. Debido a esta *privatización* de la financiación del desarrollo de los países emergentes, la AOD, sea europea o de otros donantes,

La crisis económica global también ha propiciado un (tardío) reconocimiento del nuevo estatus de los países emergentes y una revisión crítica del concepto del Sur como agregado de países pobres en posición subalterna.

ha dejado de ser relevante tanto en términos macroeconómicos como de influencia política, y solo sigue teniendo algún papel en los países más pobres y en los estados frágiles que siguen al margen de esos flujos.

El ascenso del Sur y la privatización de la financiación del desarrollo suponen un serio cuestionamiento de la UE y de su política de desarrollo en varios aspectos medulares. Por un lado, se ha producido una visible convergencia de los países emergentes y los más ricos, atendiendo a su renta per cápita promedio; ha disminuido la pobreza extrema –permitiendo alcanzar, a escala global, lo planteado por los ODM–; y se expanden las clases medias en los países en desarrollo. Sin embargo, en una aparente paradoja, también ha aumentado la desigualdad entre personas tanto en la mayoría de los países emergentes como en los más ricos, y ello se traduce a su vez en un aumento de la desigualdad global⁴. Todo lo anterior comporta un panorama más complejo y heterogéneo en el que no puede darse por sentado que las personas más pobres están en los países más pobres, y en el que son menos relevantes las tradicionales clasificaciones de los países por niveles de renta per cápita que siguen orientando las políticas de ayuda.

4. El aumento de la desigualdad global no puede desvincularse de la globalización. A ello se refiere la aclamada obra de Piketty (2014) o los informes de la OCDE (2011). Véase también Sanahuja (2013).

Podría alegarse que la UE es un actor particularmente apto para asumir esa realidad por su apego a un *modelo europeo* de cohesión social más sensible a la desigualdad, y que ello abre oportunidades para un liderazgo renovado en el desarrollo global. Sin embargo, la política de desarrollo de la UE puede perder relevancia con rapidez en la medida en que la pobreza vaya reduciéndose; que un número mayor de países de renta media puedan crecer, generar empleo y movilizar recursos propios y se *gradúen* como receptores de ayuda; y que esta tenga cada vez menos destinatarios, y que los países más pobres o los llamados FRACAS (*Fragile and Conflict Affected States*) sean más dependientes de la financiación exterior. Ese riesgo depende tanto de la magnitud de esos cambios como de la resistencia o incapacidad de la UE y de sus estados miembros para modificar y adaptar una política de desarrollo que en gran parte sigue basándose en un modelo tradicional Norte-Sur de transferencias de AOD y de preferencias comerciales basadas en criterios tradicionales de clasificación de países –como la renta per cápita promedio–, que no captan bien los cambios profundos que se han dado en las geografías de la pobreza y la desigualdad, ni el creciente alcance transnacional de los problemas del desarrollo.

El desafío de la cooperación Sur-Sur (CSS): capacidades materiales, instituciones e ideas

En los países más pobres, además, la UE y sus estados miembros ya no son los únicos donantes externos y han de competir con los propios países emergentes, que en pocos años han desplegado nuevas políticas e instrumentos de CSS. No debe sorprender que la CSS se sitúe en el marco de políticas exteriores más autónomas y asertivas, y que esté impulsada por razones de legitimidad interna o internacional, solidaridad política y/o intereses estratégicos o económicos, como ilustra la fuerte vinculación a intereses relacionados con recursos naturales y contratos de infraestructuras de la ayuda china en África (Woods, 2008; Strange *et al.*, 2013). En ocasiones responde a las aspiraciones de liderazgo regional o global –como ejemplifica el caso de Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o en la misión de Naciones Unidas en Haití (Minustah)–, o bien a las aspiraciones de algunos países por alejarse del estigma de ser países en desarrollo, como sería el caso de Chile, ya miembro de la OCDE, o de Colombia, que aspira a serlo.

Esa competencia se observa en tres variables que según Cox (1981) conforman la estructura del sistema internacional: capacidades materiales, instituciones e ideas. Como indicador de esas capacidades, se ha de atender a los

flujos de ayuda: al no ser parte del CAD y no existir sistemas de reporte estadístico de la CSS, es difícil estimar su magnitud. Según Naciones Unidas podría suponer alrededor de 15.000 millones de dólares –entre el 12% y el 15% de la AOD de los miembros del CAD–, aunque es posible que esa cifra subestime su tamaño y rápido aumento (Naciones Unidas, 2010: xvii). La ayuda de China, por ejemplo, creció con rapidez desde mediados de la década de 2000 hasta alcanzar 7.100 millones de dólares en 2013. A ello se suman 7.000 millones de dólares en créditos a la exportación que no computarían como AOD. Todo ello equivale a un 40% de la AOD de las instituciones de la UE. De ser miembro del CAD, China se situaría en el sexto lugar en el ranking de donantes, junto con Francia (Kitano y Harada, 2014). En África, quizás la región donde es más evidente la competencia entre donantes tradicionales y CSS, China ya provee el 46% de toda la financiación oficial que recibe la región, con un monto similar al de Estados Unidos, y en torno a un tercio del total del CAD (Strange *et al.*, 2013). Entre 2001 y 2008, la CSS suministró el 47% de los fondos para infraestructuras en esa región (Park, 2011).

En cuanto a las instituciones, también se observa un rápido proceso de institucionalización: aparecen y se consolidan instancias como la Agencia Federal Rusa (Roscooperation); el International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) del Gobierno de Brasil y el PNUD, creado en 2004, o la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC), relanzada en 2014; la Development Partnership Administration (DPA) de India, de 2012; la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional al Desarrollo (Amexcid), de 2011; la South African Development Partnerships Agency (SADPA), de 2012; y otras similares en Chile o Turquía (Schulz, 2013 y Stuenkel, 2013). Según el PNUD (2013: 56), la CSS está renovando las prácticas e instrumentos de cooperación integrando financiación, comercio, transferencia de tecnología, o cooperación monetaria con lógicas de *doble dividendo*. Aunque aporta menos fondos, también es más respetuosa con la soberanía y no comporta la habitual condicionalidad de la cooperación Norte-Sur (CNS), que estos países rechazan incluso siendo condicionalidad democrática. Y aunque suponga menos transparencia y rendición de cuentas, se alega que responde mejor a las necesidades de los socios y a una mayor apropiación.

En el terreno de las ideas, el tercer elemento constitutivo de dicha estructura, hay que señalar que la CSS es sobre todo un mecanismo de solidaridad política para cimentar las nuevas coaliciones de países emergentes y en desarrollo. Se configura asimismo como un instrumento de transformación y legitimación discursiva de la identidad internacional de estos países, en un proceso de diferenciación que busca dejar atrás el estatus de países pobres y dependientes, convirtiéndose en potencias en ascenso y actores globales. No

obstante, en algunos casos ello responde a las pretensiones de ser líderes del Sur global, y en otros de aproximarse al Norte y obtener la reputación internacional que supone ser miembros de la OCDE. En esas narrativas, la CSS se presenta a menudo de manera entusiasta como forma de cooperación ontológicamente positiva, horizontal en vez de vertical, ajena a intereses y lógicas de poder, solidaria, simétrica, y adaptada a las necesidades de cada socio al mismo tiempo que se cuestiona la CNS y sus objetivos declarados de lucha contra la pobreza, alegando –y la práctica de la UE a menudo lo justifica– que en realidad responde a intereses *duros* de política exterior. En parte, ese discurso crítico refleja necesidades de política interna y/o sirve de legitimación a posiciones negociadoras, políticas exteriores, estrategias neodesarrollistas o a otros intereses de *realpolitik* (Gray y Murphy, 2013). Aunque a menudo esa retórica no responda a argumentos sólidos o no tenga fundamentos teóricos serios, tiene capacidad de erosionar el discurso no menos legitimador de la UE y su atractivo e influencia como «potencia normativa» (Fejerskov, 2013). Por todo ello, la CSS pone en cuestión la representatividad, la legitimidad y la eficacia de las coaliciones tradicionales en la gobernanza multilateral de la ayuda, en las que esos actores no están bien representados o siguen siendo tratados como *receptores*. Algunos de los donantes emergentes reclaman una nueva gobernanza del desarrollo global, con un mayor peso de sí mismos y un renovado papel del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECO-SOC). En 2010 este organismo elaboró su primer informe de cooperación al desarrollo que incluía de manera destacada la CSS, generalmente ausente en el que publica el CAD (Naciones Unidas, 2010).

Los países emergentes no han planteado aún una arquitectura institucional propia o alternativa al CAD (Stuenkel, 2013). La mayoría de estos –en particular los BRICS– no muestran interés en incorporarse a este club, ajenos a su identidad como líderes del Sur global, y han participado con un perfil bajo o de manera renuente en sus iniciativas de vinculación con los donantes emergentes, lo que a veces se ve como muestra de *free-riding*. En el ámbito multilateral, en instancias como el G-20 o el G-24, los emergentes reclaman la reforma de las instituciones de Bretton Woods, pero ante su bloqueo han promovido otras alternativas a los bancos multilaterales; sería el caso del Banco del Sur, aún en discusión, y sobre todo del Nuevo Banco de Desarrollo y el Fondo de Reservas de Contingencia (NDB y CRA, por sus siglas en inglés), instituidos por los BRICS en julio de 2014. El NDB contará con un capital de 100.000 millones de dólares y una capacidad de préstamos anual de unos 35.000 millones, una cifra cercana al total de créditos del Grupo Banco Mundial; el CRA, por su parte, dispondrá de otros 100.000 millones para hacer frente a las crisis de balanza de pagos.

El origen inmediato de esas dos instituciones data de 2011, en la III Cumbre de los BRICS en Sanya (China), que estableció un grupo de trabajo integrado por los bancos públicos de desarrollo de China, Brasil, Rusia y Sudáfrica, para definir su marco institucional y financiero (Murase y Yang, 2012; Stern *et al.*, 2013). En la v Cumbre en Durban (Sudáfrica) en 2013, se constató su viabilidad y los líderes acordaron su puesta en marcha, hecho que se anunció formalmente en la vi Cumbre en Fortaleza (Brasil) en 2014. Esta propuesta se justificaría por las amplias necesidades de financiación de los países emergentes, en campos como la infraestructura o la energía, y también por los problemas de legitimidad, representatividad y eficacia del Banco Mundial y el FMI, así como la resistencia de los países avanzados a reformar su sistema de cuotas y el anacrónico sistema de elección de sus dirigentes, aún monopolizado por Estados Unidos y la UE. En cualquier caso, cabe preguntarse

Los países emergentes y la sociedad civil repolitizan la discusión sobre la eficacia de la ayuda, y la han (re)centrado en la gobernanza global del desarrollo.

qué papel tendrá el NDB en la lucha contra la pobreza y otras metas globales de desarrollo, más allá de su mandato inicial de financiación de infraestructuras (Oxfam, 2014); y si ambas instituciones responden

a lógicas de complementariedad o son un desafío contrahegemónico, es decir, si son una alternativa más, y no *la* alternativa a las organizaciones de Bretton Woods (Griffith-Jones, 2014).

El espacio de debate más relevante sobre la gobernanza de la cooperación al desarrollo ha sido, sin embargo, el Foro de Alto Nivel (HLF, por sus siglas en inglés), una instancia ad hoc impulsada por el CAD que entre 2003 y 2011 reunió a donantes y receptores y, desde 2008, a actores no estatales y organizaciones sociales. Con una notable influencia del CAD y de la UE, este Foro dio lugar a la Declaración de París de 2005, una agenda para la mejora de la eficacia de la ayuda (Sanahuja, 2007) con unos objetivos muy ambiciosos que a la postre solo se han alcanzado parcialmente, hecho que ha dañado aún más la reputación de los donantes tradicionales. Pero desde el III HLF de Accra (Ghana), en 2008, se ha cuestionado esa agenda por limitarse a la ayuda, y los países en desarrollo y las organizaciones sociales, en un visible reequilibrio de poder, han logrado repolitizar la discusión y (re)centrarla en el asunto, más amplio, de la gobernanza global del desarrollo. Ese proceso continuó con el IV HLF de Busan (Corea del Sur) en 2011, una inusual *jamboree* con 3.000 representantes estatales, de organismos internacionales, actores privados y de la sociedad civil. Busan supuso un importante desafío a las reglas y a la coalición dominante de la siguiente manera (BRICS Policy Center, 2011; Kharas, 2011; Glennie, 2011):

- Cuestiona la tradicional relación vertical entre donantes y receptores a través de la retórica de horizontalidad de la CSS y de la exigencia de nuevas formas de asociación en la CNS, basadas en la transparencia y la mutua rendición de cuentas exigida por la Declaración de París de 2005 y no en la condicionalidad del donante.
- Reconoce la diversidad de modelos, estrategias, políticas, instrumentos y prácticas de cooperación, y en particular la CSS y la protagonizada por el sector privado, la sociedad civil y los actores descentralizados, asumiendo que la definida por el CAD es un modelo más, entre otros, y no el modelo de referencia que se debe emular o adaptar.
- Desafía la estructura de *club* de la coalición dominante desde los años sesenta, criticando las pretensiones del CAD de homogeneización global de principios, políticas y prácticas, y sus carencias de representatividad y legitimidad.
- Vuelve a situar la discusión en las políticas de desarrollo, y no solo en la ayuda, reclamando más coherencia en ámbitos como el comercio, la inversión, las migraciones, el medio ambiente o la regulación de las finanzas globales.

La UE acudió a Busan con un perfil bajo, en contraste con su liderazgo en la Cumbre de Monterrey de 2002 sobre financiación del desarrollo, mostrando quizás su incomodidad ante un escenario cada vez más alejado del enfoque tradicional de la CNS. No se trataba, como en Monterrey o París, de reafirmar la meta del 0,7% o mejorar la eficacia de la ayuda, sino de debatir sus políticas comerciales, el papel de las multinacionales o las migraciones. A pesar de la escasa presencia de los BRICS en Busan –China, Brasil e India se han mostrado reticentes ante el HLF al percibirlo inicialmente como un intento de cooptación del CAD–, esta reunión se articuló en gran medida en el eje Norte *versus* Sur. Los países emergentes y en desarrollo pudieron afirmar una agenda que sitúa la gobernanza de la cooperación fuera de la coalición dominante, con la Asociación Global para una Cooperación al Desarrollo Eficaz (GPEDC, por sus siglas en inglés), con un comité directivo más plural, cuya primera reunión se realizó en México en abril de 2014. Ello debilitó las pretensiones de la UE y de otros actores de seguir exigiendo compromisos globales (del Norte) a través del CAD. De hecho, se afirmó que los compromisos de Busan afectarían a la CSS solo de manera voluntaria. Pero Busan también recogió las demandas de transparencia y rendición de cuentas, de enfoque a resultados y de programación conjunta que la UE ha impulsado a través del CAD (Consejo de la Unión Europea, 2011; Comisión Europea, 2011d).

La reforma de la política de desarrollo de la UE: acomodamiento difícil y resistencia al cambio

El Programa para el cambio y el nuevo ciclo de programación 2014-2020

Ante ese escenario adverso, la respuesta de la UE y sus estados miembros ha sido lenta y titubeante, con elementos de cambio y de continuidad, y refleja tanto la disposición a acomodarse al cambio como las resistencias o *atrincheramientos* anclados en inercias y obstáculos de índole política e institucional y en discursos y narrativas de autolegitimación. La UE ha continuado fortaleciendo su condición de actor internacional a través del Tratado de Lisboa (2009), que eleva el estatus de la cooperación al desarrollo de la UE: si desde el Tratado de Maastricht (1992) esta era uno de los objetivos de la política de desarrollo, con Lisboa se convierte de manera expresa en un objetivo general de toda su acción exterior, así como en un elemento de su identidad internacional. Pero más allá del Tratado, la redefinición de la política de desarrollo de la UE se concreta, entre otras propuestas⁵, a través del Programa para el cambio (Comisión Europea, 2011a) y las propuestas de instrumentos financieros para ese período (Comisión Europea, 2011b). En este caso, la propia UE reconoce que la reflexión sobre las prioridades geográficas y sectoriales responde más a la mutación que experimenta el mundo en desarrollo, las relaciones Norte-Sur y el *mapa* de la pobreza global, que al nuevo ciclo presupuestario.

El Programa para el cambio pretende concentrar la ayuda de la UE en un número más reducido de prioridades políticas y geográficas, así como en los países más pobres y *estados frágiles* a partir del criterio de *diferenciación*, que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el ascenso de los países emergentes los sitúa en un nuevo papel como posibles *socios* para hacer frente a desafíos globales, y no en el papel tradicional de receptores de AOD *clásica*. Por ello, la ayuda de la UE deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en el África Subsahariana— y en los países vecinos del Mediterráneo, donde las primaveras árabes han planteado nuevos desafíos de estabilidad, seguridad y promoción de la democracia. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de necesidades de

5. Cabe mencionar el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, y las propuestas de la UE para los objetivos de desarrollo global pos-2015, y su financiación, cuyo análisis excede los objetivos de este artículo.

desarrollo, criterios de vulnerabilidad y fragilidad, acceso a la financiación y capacidad de movilizar recursos internos y externos, compromiso de cada país con las reformas, y el *valor añadido* que pueda aportar la UE. Otros objetivos son afrontar los riesgos globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal, asegurar una respuesta coordinada de la UE a través de una mejor complementariedad y división del trabajo, y una mayor coherencia entre la lucha contra la pobreza y otros intereses generales de la acción exterior.

La graduación de los países de renta media (PRM)

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión Europea (2011c) ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media (PRM) y emergentes⁶. Estos se *graduarian* como receptores de ayuda bilateral de la UE y solo serían elegibles para programas regionales temáticos, reubicándose como posibles beneficiarios del nuevo Instrumento de Asociación⁷. Este último, destinado a todos los países de mayor renta, tiene particular interés en cuanto a una lógica de *acomodación*. Según la Comisión, es la principal innovación del paquete de nuevos instrumentos financieros del periodo 2014-2020, y «una herramienta clave para la política exterior» cuyo objetivo es «avanzar y promover los intereses de la UE mediante el apoyo a la dimensión exterior de las políticas internas —competitividad, investigación y la innovación, migraciones, lucha contra la delincuencia internacional [...]— y responder a los desafíos globales, como la seguridad energética, el cambio climático, el medio ambiente». Este instrumento permite que la acción exterior de

La graduación de los países de renta media supone un enfoque más selectivo de la ayuda, que responde al ascenso de los emergentes y a la diferenciación creciente de los países en desarrollo.

-
6. «Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financial instrument for development cooperation», COM (2011) 840 final, 7 de diciembre de 2011. Los países a graduar son: a) 17 países de renta media-alta: Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Irán, Kazajstán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Uruguay y Venezuela; y b) dos países de renta media con PIB mayor que el 1% del PIB global: India e Indonesia. Los países *graduados* de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a sus programas de «bienes públicos y riesgos globales»; al programa de «autoridades locales y sociedad civil»; a nuevos programas regionales por definir, así como al instrumento de democracia y derechos humanos.
 7. «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Partnership Instrument for cooperation with third countries», COM (2011) 843 final, 7 de diciembre de 2011.

la UE vaya más allá del comercio y la ayuda, al extenderse a países industrializados y emergentes, a los que se trata de *asociar* a la gestión de riesgos y problemas globales que también afectan a la UE (Comisión Europea, 2011c: 7).

A primera vista, esta agenda es muy convincente. Supone un enfoque más selectivo de la AOD, que respondería al ascenso de los emergentes y a la diferenciación creciente de los países en desarrollo. Es difícil legitimar la AOD a PRM con un fuerte crecimiento económico y políticas redistributivas que han logrado reducir la pobreza de manera significativa. En este contexto, la UE puede promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en ocasiones se emplea el término «asociación». Al obviar las asimetrías aún existentes con estos países, se libera a la UE de la obligación de otorgar ayuda y preferencias comerciales, y de su condicionalidad democrática o de desarrollo, hecho que le permite perseguir sus intereses económicos de manera más directa, compitiendo en mejores condiciones con países que, como China, tampoco las tienen presentes. Ese paradigma también se adapta a las políticas *neo-colbertistas* de apoyo a las empresas de los estados miembros, en algunos casos centradas en la *marca-país* y marcadas por el nacionalismo económico y una visión esencialmente geoeconómica (Martinigui y Youngs, 2012). Los estados miembros solo tendrían que actuar a favor del desarrollo en los países más pobres, conforme a las exigencias *européas*, y no en los emergentes, en una lógica competitiva de *deseuropeización* o *renacionalización* visible también en otros ámbitos de la acción exterior de la UE.

El importante cambio de orientación geográfica y por niveles de renta de la ayuda de la UE es más visible si se atiende a la distribución de los recursos del marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. La ayuda a los países ACP (África, Caribe y Pacífico) supone 37% de los 83.000 millones de euros presupuestados; el ICD el 24% y, pese a sus ambiciosos objetivos, el nuevo Instrumento de Asociación solo el 1,15%. La propuesta de la Comisión ha contado con el respaldo de la mayor parte de los estados miembros, partidarios de reorientar la ayuda a la vecindad mediterránea y a los países más pobres del África Subsahariana, con la única excepción de España, preocupada por su impacto negativo en América Latina. Tampoco ha sido objetada desde los países de renta media-alta (PRMA) que se *graduarán*, deseosos de sacudirse el estigma de ser receptores de una AOD poco o nada relevante para ellos, ya que captan más recursos de fuentes privadas y ya afrontan la pobreza con sus propios medios. Sin embargo, en estos países siguen existiendo *cuelllos de botella* para el desarrollo en ámbitos como la inversión en infraestructuras, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y la tecnología, o la educación superior, en los que la UE tiene ventajas comparativas, aunque también pueden emerger otros actores, como el NDB. Se requeriría otro tipo

de cooperación avanzada en esos ámbitos. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión, «diferenciación» no parece significar «otra» cooperación, sino su rápida extinción. En suma, la propia UE parece no estar dispuesta a cambiar esa oportunidad para seguir siendo un actor relevante.

Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado para la *graduación*: como ha señalado el Parlamento Europeo⁸, el PIB per cápita no es el criterio adecuado para aprehender los cambios en la pobreza y la elevada desigualdad de los PRM; y no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de los PRM ante un cambio de ciclo. La propuesta de la Comisión asume que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopte un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a la agenda de desarrollo y a objetivos de cohesión social; en este sentido, se desentiende de estas cuestiones pese a que son principios de su acción exterior (Furness y Negre, 2012), hecho que también puede condicionar la credibilidad y efectividad de la UE como potencia normativa. Este nuevo diseño tampoco parece contemplar instrumentos para establecer nuevas formas de asociación, como las reclamadas en Busan, y en particular para vincular a las instituciones de la UE a actividades de CSS a través de la cooperación triangular o trilateral. Algunos estados miembros –Alemania, España, Francia, Reino Unido y Suecia– sí están participando en este tipo de operaciones para mejorar el impacto de su cooperación, así como para mantener la vinculación con los PRM. Sin embargo, la Comisión se ha mostrado pasiva, cuando no renuente. Distintos posicionamientos de la Comisión y el Consejo se han limitado a resaltar diplomáticamente «la importancia» de la CSS, a reclamar para la UE «una mejor comprensión» de este fenómeno, y a preguntarse si en realidad tiene algún «valor añadido»⁹ (Reisen, 2011). En el proceso de Busan, la UE se ha limitado a demandar, con escaso éxito, que la CSS también responda a las exigencias de eficacia, transparencia, rendición de cuentas y programación conjunta exigibles a todas las formas de cooperación al desarrollo según el CAD, y que la UE se aplica a sí misma (Consejo de la Unión Europea, 2014; Comisión Europea, 2014). En parte, las razones que explican esta posición de *atrincheramiento* son de índole burocrática, como las limitaciones de las normas administrativas, la rigidez del sistema de programación

8. Véase el Informe Cortés Lastra de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina (2011/2286(INI)), de 4 de mayo de 2012, y la Resolución de 12 de junio de 2012 sobre esa cuestión, aprobada por amplia mayoría.

9. Punto 11, Posición Común de la UE en la primera reunión de la GPEDC (Consejo de la Unión Europea, 2014).

plurianual por país, y el temor a incurrir en riesgos financieros y políticos que es propio de una cultura burocrática marcadamente defensiva¹⁰.

Las Asociaciones Estratégicas que la UE ha establecido con países emergentes como Brasil, China, India, México o Sudáfrica serían instrumentos de una política de acomodamiento al ascenso de estos países emergentes y han abordado agendas de desarrollo tanto en el plano bilateral como multilateral (Fejerskov, 2013: 39-43). Pero es el caso UE-Brasil el único que desde 2010 ha planteado un programa de cooperación triangular con la UE en distintos países de África (Lazarou, 2013). No obstante, la ambivalencia de ambas partes con ese compromiso, el posicionamiento de Brasil en la confrontación Norte-Sur, las dudas de la Comisión sobre el valor añadido de estas fórmulas respecto a las modalidades tradicionales de ayuda, así como la rigidez de los procedimientos de la Comisión, han contribuido a diluir esos compromisos sin acciones concretas (Cabral, 2014: 6).

El Programa para el cambio, por su parte, incluye también mecanismos innovadores de financiación del desarrollo, en particular la combinación o *blending* de mecanismos financieros públicos y recursos privados –préstamos, capital riesgo, participación en capital–, que de manera creciente se orientan a inversiones en los países emergentes. Con ello, las instituciones de la UE, como ya vienen haciendo los estados miembros, pretenden apalancar recursos adicionales y alinear los flujos privados con los objetivos de su política de desarrollo, sobre todo en los países emergentes. También se alega que el *blending* mejora la *ownership* o apropiación de los países en desarrollo, y supone mejoras de eficiencia derivadas de la participación del sector privado. Pero el *blending* también responde a la lógica de interés mutuo de la propia UE en estos países, más apremiantes con la crisis de la eurozona, y el deseo de facilitar la penetración de las empresas europeas en la construcción de infraestructuras en esos países (Krätke, 2014). El *blending*, sin embargo, ha suscitado un amplio debate que concierne tanto a su efectividad como a la normatividad y legitimidad de la UE como actor de desarrollo. No está claro que pueda movilizar recursos adicionales respecto a los que de por sí se dirigen a los países en desarrollo. La presencia de legítimos intereses empresariales puede subordinar la ayuda de la UE a intereses privados y condicionar sus objetivos de desarrollo, al determinar la asignación de los fondos y favorecer a quienes menos lo necesitan –el *blending* es manifiestamente inadecuado para los países de renta media-baja (PRMB), los países pobres y los estados frágiles–; además se choca con las exigencias democráticas y de transparencia y rendición

10. Comunicación personal de funcionarios y exfuncionarios de alto nivel del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de la extinta DG-RELEX.

de cuentas asumidas por la UE. Adicionalmente, puede incrementar el peso del endeudamiento, en contra de los esfuerzos de dos décadas de la propia UE para reducirlo en un gran número de países pobres (Eurodad, 2013; Bilal y Krätke, 2014). En suma, aunque desde una visión liberal del desarrollo se asume que existe una relación virtuosa entre inversión privada y desarrollo, se trata de una noción debatida y cuestionada y se alega que no es compatible con los supuestos de interés general que subyacen a la política de desarrollo de la UE y su propia identidad como *actor normativo* de las relaciones internacionales.

Diferenciación y graduación en el eje comercio-desarrollo

La lógica de *graduación* se observa también en los instrumentos de cooperación que atañen al comercio, y su reforma en 2012 que los adapta ante el nuevo escenario de ascenso del Sur (Comisión Europea, 2012). A partir de ese texto, en octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), principal mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo y para los emergentes, que entró en vigor el 1 de enero de 2014. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países *most in need*, se gradúa como beneficiarios a los PRMA. Con ello, el número total de beneficiarios de ese esquema se ha reducido de 177 a 89 países. De estos últimos, los 49 más pobres, por ser clasificados como Países Menos Adelantados (PMA), se beneficiarían del régimen más amplio *Everything but Arms* (EBA). Significativamente, el listado de los países *graduados* del SPG no coincide con el establecido por el nuevo ICD. Argentina, Brasil, Cuba, Rusia, Uruguay y Venezuela dejarían de ser beneficiarios, pero China, Colombia, India, Indonesia, Perú o Tailandia, al tener menor renta per cápita, se mantendrían dentro del nuevo SPG, aunque no del ICD, lo que de nuevo parece mostrar que las clasificaciones de renta son una mala guía para las decisiones de política de desarrollo (Stevens, 2012: 23).

En realidad, la graduación del SPG expresaría una visión defensiva o proteccionista de la UE frente a los países emergentes, más visible tras la crisis económica, y al tiempo una visión liberal más ofensiva hacia sus mercados. Según Stevens (2012), con la eliminación de las preferencias, la UE parece empujar a estos países a firmar el Acuerdo de Doha o acuerdos de libre comercio recíproco tipo OMC-*plus*—algunos países emergentes, como México, Chile o Sudáfrica, ya los tienen—, que en este último caso serían más ventajosos para la UE, al despejar el camino para las políticas nacionales de promoción de intereses económicos de los estados miembros de la UE, y también en cuanto a resolución de disputas comerciales, ya que estas quedarían fuera de la jurisdicción del mecanismo de resolución de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y serían resueltas en cada acuerdo

con mecanismos más asimétricos. De esta forma, la UE intentaría lograr bilateralmente o plurilateralmente lo que no se ha alcanzado en la Ronda de Doha de la OMC, una negociación que la UE, pese a su discurso multilateralista, parece haber abandonado a su suerte a favor de negociaciones bilaterales, plurilaterales o *megarregionales* como el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos; o incluso más allá, pues estos acuerdos bilaterales o plurilaterales también responden al formato OMC-*plus*.

Finalmente, tanto el nuevo enfoque sobre comercio y desarrollo como el nuevo SPG no resuelven problemas muy arraigados de (in)coherencia de políticas, al no abordar la política agrícola común, la compleja relación entre comercio, medio ambiente y derechos humanos, o el secular obstáculo de las barreras no arancelarias de la UE. No se resuelve tampoco la incertidumbre que afectaría a los países ACP que no están cubiertos por el régimen EBA (Guerrero, 2014):

El nuevo enfoque sobre comercio y desarrollo no resuelve problemas muy arraigados de (in)coherencia de políticas, al no abordar la política agrícola común.

esas preferencias, incompatibles con las normas de la OMC, han de ser sustituidas por acuerdos de libre comercio recíproco, pero 14 años después de Cotonú solo se habían firmado dos, con el Caribe y con la

Comunidad de Estados de África Occidental (CEDEAO). A la firma de este último, en enero de 2014, parece haber contribuido la decisión de la Comisión de suprimir el acceso libre de derechos al mercado europeo de los países ACP no-EBA en octubre de 2014, y el anuncio de un programa de desarrollo con 6.500 millones de euros para el período 2015-2019. Sin esas medidas parece difícil entender ese acuerdo ante el amplio rechazo en África al pretendido vínculo virtuoso entre libre comercio y desarrollo que defiende la Comisión, y la falta de atención y de medidas compensatorias de la UE para responder a las fuertes asimetrías que caracterizan su relación con los países ACP.

Conclusiones: estructuras disfuncionales, atrincheramiento y acomodación difícil

Como en otros ámbitos de la acción exterior de la UE, en la política de desarrollo están en juego los intereses, los valores y la identidad de la Unión como *global player*; esta es una política que ha contribuido mucho a la percepción de la UE como *actor normativo* de las relaciones internacionales. Como primer donante mundial, le otorga un importante ascendiente moral y político frente a los países en desarrollo y otros

países avanzados que se perciben como menos benévolos. Pero la cooperación de la UE es también un importante instrumento de diálogo de políticas y de vinculación y cooperación efectivas con esos países. Por todo ello, los cambios de esta política son expresión de la capacidad de la UE para adaptarse y dar respuesta a los desafíos que supone un mundo de potencias emergentes, cambio de poder y, al tiempo, de retos globales acuciantes de desarrollo, seguridad y sostenibilidad ambiental.

El papel de la UE en la cooperación al desarrollo ha respondido históricamente a un paradigma clásico de relaciones Norte-Sur, tanto por su origen poscolonial como por su adaptación al marco multilateral de los años 2000, y se ve desafiado por un mundo de potencias emergentes, de privatización y transnacionalización del desarrollo, así como de cambios en la tradicional geografía política de la pobreza y la desigualdad. Pero a ese desafío externo a su influencia, identidad y normatividad se le suman problemas endógenos que conciernen a su construcción institucional, a la inadecuada articulación de las instituciones de la UE y estados miembros, a los instrumentos y las políticas de ayuda, así como a la visible (in)coherencia de políticas que debilitan la *actorness* y la presencia de la UE en el desarrollo internacional. Hasta los años noventa, la existencia de una coalición internacional dominante integrada entre otros actores por la UE, instituciones como el CAD o el Banco Mundial, y los consensos internacionales de desarrollo –Consenso de Washington, por un lado, y enfoque a la pobreza de la CNS, por otro– conformaban las finanzas y el bienestar como estructuras hegemónicas en las que la UE pudo desarrollar y ampliar su presencia y su condición de actor clave de la cooperación al desarrollo global. Sin embargo, los procesos de cambio de poder en el sistema internacional han generado crecientes desajustes entre las capacidades materiales, instituciones e ideas en ambas estructuras, caracterizadas por inercias institucionales o bien por un carácter claramente disfuncional; por ello, definen un escenario de adversidad para que la UE pueda seguir desempeñando un papel de *global player* del desarrollo en las tres dimensiones que ello implicaría: como modelo, como actor relevante y como implementador de política.

Ante estos desafíos, la UE se ha centrado en responder a las exigencias de la agenda de eficacia de la ayuda, buscando una mejor coordinación y complementariedad entre instituciones de la UE y estados miembros, así como una mayor coherencia de políticas. En este como en otros aspectos, la mejora de la gobernanza y la efectividad de las políticas de ayuda y de la cooperación internacionales se ve fuertemente condicionada por los problemas de la propia construcción europea y su condición de actor. Pero el necesario empeño de la UE en una mayor europeización de la política de desarrollo sigue enfrentándose a las dificultades que plantean las preferencias nacionales arraigadas de algunos estados miembros y exigencias operacionales de coordinación y programación conjunta; y emergen fuertes tendencias a la bilateralización o renacionalización

de las agendas económicas, que debilitan a la UE como actor y erosionan su legitimidad. También contribuyen a ello los problemas de (in)coherencia de políticas, en particular en el eje comercio-desarrollo, que se derivan del enfoque de la graduación y las insuficiencias e inconsistencias del nuevo SGP y de los acuerdos de libre comercio recíprocos promovidos por la UE.

Este análisis ha destacado también intentos de acomodamiento al cambio, de carácter parcial, como el *blending*, tratando de vincular a actores financieros privados, lo que no necesariamente supone mayor alcance y efectividad y al tiempo debilita su normatividad e identidad. Por otro lado, el atrincheramiento de la UE en las modalidades tradicionales de CNS la sitúa a la defensiva en los foros emergentes que están diseñando la gobernanza de una cooperación al desarrollo más diversa, como el HLF y su sucesor, el GPEDC, frente al mayor liderazgo de otros actores e incluso de algunos estados miembros. El principio de graduación, basado en criterios simplistas de renta, no se aplica de manera consistente en lo referido al comercio o la ayuda, y parece indicar que la UE renuncia a la búsqueda de nuevas formas de asociación y cooperación más horizontal con los países emergentes, basadas en el aprendizaje conjunto –como las que representa, por ejemplo, el programa EuroSocial de intercambio de buenas prácticas en cohesión social–, y que pudieran contribuir a sus objetivos de vinculación con estos países en las agendas multilaterales y/o al desarrollo de los países más pobres a través de la cooperación triangular. Por otro lado, confina la cuantiosa AOD de la UE bien a mecanismos subordinados a intereses privados, o a un grupo menguante de países y a agendas limitadas de lucha contra la pobreza extrema. Lo anterior reduce la relevancia de ese instrumento y revela un enfoque del desarrollo reduccionista, puesto que la lucha contra la pobreza, siendo un elemento necesario, no cierra la agenda del desarrollo, especialmente en los PRM, y deja a un lado las exigencias de cohesión social que son parte esencial de los valores, la identidad y los intereses de la UE en su acción exterior.

En cuanto a la CSS, la UE acierta al mantener una posición exigente en cuanto a la transparencia, rendición de cuentas y eficacia, pues estas apuntan a las debilidades de esta nueva modalidad de cooperación, que en ocasiones se trata de enmascarar con discursos de autolegitimación basados en una fuerte retórica contrahegemónica de reivindicación del Sur global. Pero también expresan las resistencias de la UE a reconocer el ascenso y las particularidades de la CSS, así como la renuncia a participar en mecanismos de cooperación triangular que, sin embargo, ya han desarrollado con éxito los estados miembros. Esas dificultades se observan también en las Asociaciones Estratégicas, incluso las que han abordado expresamente esta agenda. En conjunto, todo ello revela grandes dificultades de acomodación y, en no pocos ámbitos, el atrincheramiento en una concepción de la cooperación Norte-Sur que no responde ya al nuevo escenario de desarrollo global.

Referencias bibliográficas

- Barbé, Esther; Herránz, Anna y Naturski, Michal. «Model, player or instrument for global governance: metaphors in the discourse and practice of EU foreign policy», en: Carta, Caterina y Morin, Jean-Frédéric. *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis*. Farnham: Ashgate, 2014, p. 111-131.
- Bilal, Sanoussi y Krätke, Florian. «Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix for the EU?», en: Sherriff, A. (ed.). *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht: ECDP, 2014, p. 8-24.
- Bretherton, Charlotte y Vogler, John. *The European Union as a global actor*. Londres: Routledge, 1999.
- BRICS Policy Center. *BRICS, Cooperation for Development and the Busan 4th HLF on Aid Effectiveness*. Río de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011.
- Cabral, Lidia. «The EU-Brazil Partnership on Development: A Lukewarm Affair». *European Partnerships Observatory briefing*, n.º 10 (junio de 2014). Madrid: FRIDE/Egmont.
- Caporaso, James A. y Jupille, Joseph. «States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics», en: Rhodes, C. (ed.) *The European Union in the World Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1998, p. 213-229.
- Comisión Europea. *The Busan Commitments: An Analysis of EU Progress and Performance*. Bruselas: Comisión Europea, 2014.
- Comisión Europea. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee; Trade, Growth and Development; Tailoring Trade and Investment Policy for those Countries Most in Need*. Bruselas, COM(2012) 22 final, 27 de enero de 2012.
- Comisión Europea. *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo. Al consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*. Bruselas, COM(2011) 637 final, 13 de octubre de 2011a.
- Comisión Europea. *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre de 2011b.
- Comisión Europea. *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre de 2011c.
- Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones: Propuesta para una posición común de la UE para el 4ª Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda*, Busan. Bruselas, COM(2011) 541 final, 7 de septiembre de 2011d.

- Comisión Europea. *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero de 2007.
- Consejo de la Unión Europea. *Council Conclusions on the EU common position for the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (Mexico City on 15-16 April 2014)*. Bruselas, 17 de marzo de 2014.
- Consejo de la Unión Europea. *EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan, 29 November-1 December 2011)*. *Council Conclusions*, Bruselas, 14 de noviembre de 2011.
- Cox, Robert. «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory». *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 10, n.º 2 (1981), p. 162-175.
- Eurodad. *A dangerous blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance*. Bruselas: Eurodad, 2013.
- Fejerskov, Adam Moe. *European Union Development Cooperation in a Changing Global Context*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2013.
- Furness, Mark y Negre, Mario. *Can the EU help developing countries fight inequality?* Bonn: German Development Institute (DIE), 2012.
- Glennie, Jonathan. «Busan has been an expression of shifting geopolitical realities». *The Guardian* (2 de diciembre de 2011).
- Gray, Kevin y Murphy, Craig. «Introduction: Rising Powers and the Future of Global Governance». *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 2 (2013), p. 183-193.
- Griffith-Jones, Stephany. «A BRICS Development Bank: A Dream Coming True?». *UNCTAD Discussion papers*, n.º 215 (marzo de 2014).
- Guerrero, Federico. «Las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo», en Barbé, E. (dir.) *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2014.
- Institute of International Finance. «Capital Flows to Emerging Market Economies». *IIF Research Note* (7 de octubre de 2013).
- Kharas, Homi. «Coming together: How a new global partnership on development cooperation was forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness». *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, n.º 164 (2011).
- Kitano, Naohiro y Harada, Yukinori. «Estimating China's Foreign Aid 2001-2013». *JICA Research Institute Working paper*, n.º 78 (junio de 2014).
- Krätke, Florian. «From Purse to Policy to Practice - Six Initiatives to Future-proof EU Development Cooperation for 2014-2020 and Beyond?», en: Sherriff, A. (ed.). *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht: ECDP, febrero de 2014, p. 55-68.

- Lazarou, Elena. «The Sixth EU-Brazil Summit: business beyond the usual?» *European Partnerships Observatory briefing*, n.º 8 (marzo de 2013). Madrid: FRIDE/Egmont.
- Martinigui, Ana y Youngs, Richard. *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*. Madrid: FRIDE, 2012.
- Murase, Nkinde y Yang, Yongzheng. «BRICS philosophies for development financing and their implications for LICs». *IMF Working paper*, vol. 12, n.º 74 (marzo de 2012). Washington: IMF.
- Naciones Unidas. *Development Cooperation: maximizing Results for the MDGs. International Development Cooperation Report*. Nueva York: Naciones Unidas, DESA ST/ESA/326, 2010.
- OCDE. *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. París: Development Centre, OECD, 2012.
- OCDE. *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OCDE, 2011.
- OCDE. *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. París: Development Centre, OECD, 2010.
- Oxfam. *The BRICS Development Bank. Why the World's Newest Bank Must Adopt a Pro-poor Agenda*. Oxford: Oxfam International, julio de 2014.
- Park, Kangho. «New Development Partners and a Global Development Partnership», en: Kharas, Homi; Makno, Koji y Sung, Woojin. (eds.) *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington: Brookings Institution, 2011.
- Piketty, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *El ascenso del Sur. Progreso humano en un mundo diverso. Informe sobre desarrollo humano 2013*. Nueva York: PNUD, 2013.
- Quadir, Fahimul. «Rising Donors in the New Narrative of 'South-South' Cooperation: What Prospects for Changing the Landscape of Development Assistance Programs?». *Third World Quarterly*, vol. 34, n.º 2 (2013), p. 321-338.
- Reisen, Maria E.H van. *EU Policy on South-South Cooperation*. Bruselas: Europe External Policy Advisors, febrero de 2011.
- Sanahuja, José Antonio «Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015», en: Mesa, M. (coord.). *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*. Madrid: CEIPAZ, 2013, p. 61-100.
- Sanahuja, José Antonio. «¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea», en: VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2008, p. 297-384.
- Sanahuja, José Antonio. «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las ten-

- dencias en la cooperación al desarrollo», en: Mesa, Manuela (coord.). *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*. Madrid: CEIPAZ, 2007, p. 71-101.
- Sanahuja, José Antonio y Schünemann, Julia. «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda», en: Sanahuja, José A. (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: ICEI/Editorial Complutense, 2012, p. 17-70.
- Schulz, Nils-Sjard . «Development Agencies in BRICS and Beyond: Experiences and Next Steps». *BRICS Monitor* (agosto de 2013). BRICS Policy Center.
- Stern, Nicholas; Bhattacharya, Amar; Romani, Mattia y Stiglitz, Joseph E. «A new world's New Development Bank». *Project Syndicate* (2013).
- Stevens, Cristopher. «The proposed new GSP: turning away from multilateralism», en: VV.AA. *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?* Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012, p. 22-23.
- Strange, Austin; Parks, Bradley; Tierney, Michael J.; Fuchs, Andreas; Dreher, Axel y Ramachandran, Vijaya. «China's development finance to Africa. A media-based approach to data collection». *Center for Global Development Working Paper*, n.º 323 (29 abril de 2013). Washington: Center for Global Development..
- Stuenkel Oliver. *Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?* Background Paper submitted to the High Level Panel of the Post-2015 Development Agenda, mayo de 2013.
- Sumner, Andy y Tezanos, Sergio. «How has the Developing World Changed since the Late 1990s? A Dynamic and Multifunctional Taxonomy of Developing Countries». *Center for Global Development Working Paper*, n.º 375 (agosto de 2014).
- The Economist. «Economic convergence: the headwinds returns». *The Economist* (13 de septiembre de 2014).
- Tooze, Roger. «Ideology, Knowledge and Power in International Relations and International Political Economy», en: Lawton, Thomas; Rosenau, James N. y Verdun, Amy (eds.) *Strange Power. Shaping the parameters of international relations and international political economy*. Aldershot: Ashgate, 2000.
- Unión Europea. «Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo"». *Diario Oficial de la Unión Europea* C/46 1-19 (24 de febrero de 2006).

- VV.AA. *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?* London: Overseas Development Institute (ODI), 2012.
- Walz, Julie y Ramachandran, Vijaya. «Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance». *Working Paper*, n.º 273 (noviembre de 2011). Washington DC: Center for Global Development.
- Woods, Ngaire. «Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance». *International Affairs*, vol. 84, n.º 6 (2008), p 1-18.